Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4104**
17. Wahlperiode 01. 12. 2010

Entschließungsantrag
der Fraktion der SPD

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksachen 17/3404, 17/4032 –

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

- Keine Pauschalierung der Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die in dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vorgesehene Ermächtigung oder Verpflichtung der Kommunen, Satzungen zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung zu erlassen, ist nicht sachgerecht.

Bereits heute müssen die Leistungsträger nachvollziehbar die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung bestimmen, um gerichtsfest den Bedarf für Unterkunft und Heizung zu bemessen. Die Satzungslösung führt nicht zu mehr Rechtssicherheit. Es wird mit unbestimmten Rechtsbegriffen gearbeitet, die vor Ort ausgefüllt werden müssen. Satzungen führen dazu, dass auf Gesetzesänderungen und Änderungen der Rechtsprechung weniger flexibel reagiert werden kann.

Eine Pauschalierung der Kosten der Unterkunft und Heizung – wie dies in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist – birgt sozialen Sprengstoff in sich.

Pauschalen bringen regelmäßig das Problem mit sich, dass sie entweder zu hoch und dann teuer für die Kommunen sind. Oder aber sie haben Leistungseinschränkungen für die Betroffenen zur Folge, wenn sie zielgerichtet zur Kostensenkung genutzt werden.

Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger werden versuchen, möglichst preiswert zu wohnen, um einen Teil der Pauschale für andere Ausgaben nutzen zu können. Selbst bei bedarfsdeckenden Pauschalen steigt damit der Druck auf den Wohnungsmarkt, möglichst billige Wohnungen anzubieten. Wohnungsanbieter werden möglicherweise Sanierungen und Investitionen im Wohnumfeld unterlassen. Tendenzen der sozialen Segregation werden verstärkt. Dies wiederum würde auf mittlere und längere Sicht hohe Folgekosten für die Kommunen zur Folge haben. Eine steigende soziale Segregation in den Städten bedeutet nämlich in den einzelnen Kiezen bzw. Ortsteilen eine Verstärkung von

Kinderarmut, wobei sich diese auch in den Schulen wiederspiegeln wird und die Voraussetzungen für eine gute Bildung erheblich erschwert.

Werden die Pauschalen angesichts einer ungünstigen Finanzlage in vielen Kreisen und kreisfreien Städten zu niedrig bemessen, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass Mietschulden angehäuft werden und ggf. Obdachlosigkeit das Ergebnis ist. In diesem Fall wird das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum nicht mehr sichergestellt, da die Unterkunftskosten und die Kosten für Heizung nicht vom Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhaltes abgedeckt sind.

- Keine Verschärfung von Sanktionsregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Bedeutung von Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) für eine erfolgreiche Integration in Arbeit wird stark überschätzt. Die bessere Alternative zu Sanktionen sind die intensive Betreuung und Unterstützung bei der Vermittlung durch die Fallmanagerin bzw. den Fallmanager. Die ganz große Mehrheit der Arbeitsuchenden will arbeiten und wäre froh, wenn ein passender Arbeitsplatz zur Verfügung stünde. Zahlreiche Experten und Expertinnen sagen es deutlich: Die bestehenden Regelungen beispielsweise für die unter 25-Jährigen sind hart.

Statt nur zu sanktionieren, sind unterstützende pädagogische und andere Angebote notwendig – insofern sind die für den Bundeshaushalt 2011 vorgesehenen Kürzungen bei den Eingliederungsleistungen klar der falsche Weg. Ein Paradigmenwechsel hin zu Aktivierung und Motivierung statt „Bestrafung“ ist erforderlich. Hinweise von Praktikerinnen und Praktikern und wissenschaftliche Expertise weisen darauf hin, dass die gesetzlichen Regelungen zu den Sanktionen insgesamt dahingehend angepasst werden sollten, dass individueller auf den Einzelfall eingegangen und Art und Umfang einer Sanktion entsprechend abgestuft werden können sowie Sanktionen auch leichter wieder zurückgenommen werden können als bisher. Die bestehenden Sanktionsregelungen werden dahingehend kritisiert, dass sie möglicherweise nicht mit der notwendigen Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums vereinbar sind.

Die vorgesehenen Neuregelungen in Artikel 2 des Gesetzentwurfs erfüllen diesen Maßstab nicht. Darüber hinaus sehen sie an verschiedenen Stellen einschneidende Verschärfungen gegenüber der bestehenden Rechtslage vor. So soll künftig eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung nicht mehr notwendige Voraussetzung für die Anwendung von Sanktionsregelungen sein. Es soll vielmehr ausreichen, dass die/der Arbeitsuchende die Rechtsfolgen ihres/seines Verhaltens kannte. Dabei ist der Begriff „Kenntnis“ unscharf und dürfte zu Rechtsstreitigkeiten führen. Mit dieser Regelung verabschiedet sich der Gesetzgeber von der konkreten Warn- und Signalfunktion von Rechtsfolgenbelehrungen.

- Keine Ausweitung des Niedriglohnsektors durch den Ausbau der Freibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit – Freibetragsregelungen brauchen flankierende Mindestlohnregelungen

Der vorgesehene Ausbau der Freibeträge für Einkommen aus Erwerbstätigkeit in dem Bereich zwischen 800 und 1 000 Euro für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II ist sozialpolitisch falsch.

So ist einerseits davon auszugehen, dass die vergleichsweise geringe Erhöhung kaum Auswirkungen auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben wird. Dies allein schon deshalb, da – wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit jüngst festgestellt hat – die große Mehrzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II ohnehin eine sehr hohe Arbeitsbereitschaft aufweist.

Andererseits werden bereits bestehende Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt noch verstärkt. Seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Januar 2005 ist die Zahl der erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und -Empfänger bis Ende 2007 stark gestiegen; danach war die Zunahme verhaltener. Im Einführungsmonat der Grundsicherung waren 760 000 erwerbstätige Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher in der Statistik erfasst. Das waren damals 16,9 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Im März 2010 lag nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Aufstockerinnen und Aufstocker bei 1,35 Millionen oder rund 27 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Der Ausbau der Freibeträge in dem Bereich zwischen 800 und 1 000 Euro dürfte nach allen Erfahrungen dazu führen, dass der Niedriglohnsektor weiter wächst. Denn für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber steigt der Anreiz, reguläre Beschäftigung durch staatlich subventionierte Beschäftigung von Menschen im Bezug von Arbeitslosengeld II zu ersetzen. Für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wirkt die Regelung wie ein Signal, dass sie sich darauf verlassen können, dass niedrige oder künftig noch weiter abgesenkte Löhne durch den Staat aufgestockt werden.

Ausweislich der Begründung in dem Gesetzentwurf ist die zur Debatte stehende Neuregelung lediglich der „Einstieg in die Reform der Erwerbstätigenfreibeträge“. Falls die Freibetragsregelungen ab dem Jahr 2012 weiter ausgeweitet werden sollen, ohne dass ein flankierender Ausbau der Mindestlohnregelungen vorgenommen wird, ist mit weiterem Lohndumping auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass dort, wo zu niedrige Löhne gezahlt werden und die Menschen in die Bedürftigkeit geraten, der Staat über ergänzendes Arbeitslosengeld II an die Stelle des Unternehmens tritt. Die Steuerzahler zahlen dann faktisch den fehlenden Lohn.

Ein Kombilohnansatz, bei dem durch erhöhte Freibetragsregelungen eine immer größere Zahl von Aufstockerinnen und Aufstockern unzureichende Arbeitsentgelte durch Leistungen nach dem SGB II ergänzen muss, ist nicht akzeptabel. Gute Arbeit bedeutet, dass eine die Existenz sichernde, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die Regel ist.

Statt mehr Geld für Arbeitslosengeld II auszugeben, müssen stattdessen die Kürzungen bei den Mitteln für Arbeitsmarktpolitik im Bundeshaushalt 2011 zurückgenommen werden – Langzeitarbeitslose brauchen mehr statt weniger Chancen. Die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld II darf nicht zementiert werden.

- Härten bei der Anrechnung von Einkommen und der Gewährung von Darlehen vermeiden

Entsprechend höchstrichterlicher Rechtsprechung (BSG, Urteil vom 17. Juni 2010 – B 14 AS 46/09 R) sind private Darlehen unabhängig von ihrem Zweck, ihrer Höhe und der vertraglichen Ausgestaltung bei der Einkommensanrechnung außer Betracht zu lassen. Ist dies nicht gewährleistet, würden die Selbsthilfemöglichkeiten der Menschen unangemessen beschnitten und privates Engagement ad absurdum geführt. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt mit der Regelung in § 11 SGB II entgegen der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Formulierung (dort war noch die Anrechnung von Privatdarlehen als Einkommen vorgesehen) der aktuellen Rechtsprechung auf den ersten Blick Rechnung. Gegenüber dem Referentenentwurf wurden jedoch andere mit dieser Regelung in Zusammenhang stehende Vorschriften (§ 11a Absatz 6 und § 11b Absatz 2 SGB II) nicht entsprechend angepasst. Dadurch besteht die Gefahr, dass es in der Praxis zur Anrechnung von Privatdarlehen als Einkommen kommt und Menschen belastet werden, die auf private Solidarität bauen.

Bisher war es dem Fallmanager möglich, bei der monatlichen Aufrechnung von darlehensweise erbrachten Leistungen mit dem Regelbedarf individuell auf den Einzelfall einzugehen und auf die Bedarfslage des Darlehensnehmers und seiner Familie unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Aspekte Rücksicht zu nehmen. Dies soll künftig nicht mehr möglich sein (§ 42a Absatz 2 in Artikel 2 des Gesetzentwurfs). Vielmehr hat der Fallmanager mit einem fest vorgegebenen Wert (10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfes) aufzurechnen. Es besteht nunmehr die Gefahr, dass nach erfolgter Aufrechnung die Bedarfe in der Bedarfsgemeinschaft nicht mehr gedeckt werden können.

Künftig soll die Gewährung von Darlehen durch das Jobcenter auch von dem Einsatz von Vermögen abhängig gemacht werden, welches eigentlich von der Vermögensanrechnung auszunehmen ist (§ 42a Absatz 1 in Artikel 2 des Gesetzentwurfs). Das gilt beispielsweise für den Grundfreibetrag für Kinder in der Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 3 100 Euro je Kind. Die Neuregelung gilt auch für die Gewährung von Darlehen zur Stellung einer Mietkaution. Dies ist insofern besonders problematisch, als ohnehin nur diejenigen Umzüge anerkannt werden, die notwendig sind. Darüber hinaus ist es i. d. R. nicht der Wunsch des Arbeitsuchenden, sondern der des Jobcenters, zur Senkung von Mietkosten einen Umzug in eine preiswertere Wohnung durchzuführen.

Die Neuregelungen der Vorschriften bei der Anrechnung von Einkommen sehen auch vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen nur noch Leistungen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu einem ausdrücklich genannten Zweck erbracht werden, von der Anrechnung auszunehmen sind. Bisher bezieht sich die entsprechende Regelung ganz allgemein auf zweckbestimmte Einnahmen. Aufwandsentschädigungen im Ehrenamt wie die Übungsleiter- und die Ehrenamtspauschale nach § 3 Nummer 26 und 26a des Einkommensteuergesetzes würden damit angerechnet weden. Bürgerschaftlich engagierte Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und -Empfänger werden damit gegenüber erwerbstätigen Engagierten benachteiligt. Es steht zu befürchten, dass dies negative Rückwirkungen auf das ehrenamtliche Engagement von Arbeitsuchenden und damit auf deren Chancen, über ein solches Engagement wieder leichter den Weg zurück in Arbeit zu finden, hat.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wie folgt zu ändern:

1. Streichung der Regelung (§§ 22a, 22b und 22c SGB II bzw. der entsprechenden Regelungen im SGB XII), die eine Ermächtigung bzw. Verpflichtung der Kreise und kreisfreien Städte vorsehen, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind, oder die eine pauschale Erbringung von Leistungen für Unterkunft und Heizung vorsehen;
2. Verzicht auf die geplanten Neuregelungen in Artikel 2 des Gesetzentwurfs zu den Sanktionen im SGB II;
3. Beibehaltung der bisherigen Regelungen für die Freibeträge bei Erwerbstätigkeit und Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes;
4. Neufassung der Regelungen zu Darlehen, um verschiedene Unstimmigkeiten und problematische Auswirkungen der vorgelegten Formulierungen zu vermeiden. Durch die Streichung von § 11a Absatz 6 und §11b Absatz 2 SGB II ist klarzustellen, dass private Darlehen nicht als Einkommen berücksichtigt werden. Der Entscheidungsspielraum des Fallmanagers bei der Festlegung der Höhe der monatlichen Aufrechnung ist flexibel auszugestalten, damit dieser passgenau auf die individuelle Bedarfslage der Bedarfsgemeinschaft

eingehen kann. Die Regelungen hinsichtlich des Vermögenseinsatzes bei der Gewährung eines Darlehens durch das Jobcenter sind unverändert zu lassen. Bei der Frage, welche Einnahmen nicht als Einkommen zu berücksichtigen sind, ist wie bisher auch schon von dem Begriff der zweckbestimmten Einnahmen auszugehen;

5. Verbesserung der Personalausstattung in den Jobcentern über die bisher unzureichenden Planungen hinaus, damit dort die durch den Gesetzentwurf zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zusätzlich auf die Jobcenter entfallenden Aufgaben (z. B. Administrierung der Leistungen für Bildung und Teilhabe) adäquat erledigt werden können, ohne dass die Unterstützung der Arbeitsuchenden durch die Jobcenter auf ihrem Weg zurück in Arbeit darunter leidet.

Berlin, den 30. November 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333